

Évaluation indépendante du projet SMEPol : impact, leçons et possibilités de reproduction

par Julius Court et David Osborne – mars 2006

Aperçu

Le Projet d'amélioration des politiques visant les petites et moyennes entreprises (SMEPol) a été exécuté d'avril 2000 à décembre 2005 grâce au soutien de l'Agence canadienne de développement international (ACDI), du Centre de recherches pour le développement international (CRDI) et du gouvernement de l'Égypte. Le CRDI a par la suite demandé à l'Overseas Development Institute d'évaluer le projet. L'évaluation, menée entre août 2005 et mars 2006, a comporté quatre grands volets : analyse, leçons tirées en vue de la reproduction du projet, futures interventions axées sur les politiques relatives aux micro, petites et moyennes entreprises (MPME) en Égypte et options pour la reproduction d'interventions permettant d'exercer une influence sur les politiques visant les PME dans d'autres pays du Moyen-Orient. Le présent bulletin fait état des objectifs du projet SMEPol, de la méthodologie d'évaluation, des constatations, ainsi que des questions à examiner.

Une fois l'évaluation terminée, l'ACDI, le CRDI et le gouvernement de l'Égypte ont négocié la poursuite du projet et convenu de le prolonger jusqu'au 31 janvier 2008, en y injectant une somme supplémentaire de 1 050 000 CAD. À la lumière des constatations de l'évaluation, il a été décidé d'axer les activités sur trois secteurs clés en matière de politiques (réforme juridique et réglementaire, accès des PME au financement et accès des PME aux marchés publics), la toile de fond demeurant la recherche et le renforcement des capacités.

1) Objectifs du projet

En Égypte, les MPME constituent plus de 90 % du secteur privé non agricole, emploient les trois quarts de la main-d'oeuvre totale du secteur privé et produisent 75 % de la valeur ajoutée. Au début du projet, ces entreprises fonctionnaient dans un cadre de politiques flou.

L'objectif général de SMEPol était d'aider l'Égypte à passer à une économie de marché grâce à des activités favorisant l'établissement d'un cadre de politiques amélioré, de façon à réduire les contraintes financières et autres et à accroître les possibilités de développement des MPME.

L'objectif spécifique visé était d'aider le ministère de l'Économie et du Commerce extérieur (le ministère hôte a changé au fil du projet) à élaborer des politiques, des lois, des règlements et des modalités capables de soutenir le développement des MPME. Afin d'atteindre ces objectifs, le projet a porté surtout sur l'élaboration de politiques, tout en offrant une aide à la formation, à la recherche et au réseautage.

2) Méthodologie d'évaluation

Afin de comprendre les effets du projet et de déterminer s'il serait possible de le reproduire ailleurs, les évaluateurs ont examiné les documents du projet, analysé les données disponibles, consulté les écrits sur le sujet, interviewé des membres du personnel du projet et des intervenants égyptiens, consulté des experts indépendants, se sont rendus sur les lieux du projet, en Égypte, et ont discuté des constatations préliminaires avec le personnel du CRDI et de SMEPol, des représentants du gouvernement égyptien et les participants à une conférence tenue au Caire.

3) Constatations

L'évaluation a porté sur quatre aspects :

- la *pertinence* (le projet SMEPol a-t-il ciblé les éléments appropriés ?)
- la *mise en oeuvre* (le projet SMEPol a-t-il été exécuté de la meilleure façon possible ?)
- les *impacts* (positifs et négatifs, directs et indirects, voulus et non voulus)
- la *viabilité*

Le projet SMEPOL a fait un apport utile à l'élaboration de politiques relatives aux MPME en Égypte. Il a permis de rehausser fortement l'importance des questions relatives aux MPME dans l'ordre du jour politique, de susciter tout un éventail de recherches pertinentes sur le plan des politiques, de renforcer les capacités de ministères clés, d'améliorer les processus d'élaboration de politiques et de formuler une stratégie de compétitivité cohérente pour l'Égypte. Ces réalisations sont considérables, compte tenu du faible taux de succès qu'obtiennent généralement les projets cherchant à influencer les politiques et du contexte politique difficile et imprévisible dans lequel s'est déroulé le projet.

Le projet a atteint ses objectifs fondamentaux au chapitre de l'élaboration de politiques de même que ses objectifs connexes touchant à la recherche pertinente sur le plan des politiques, à la formation et à la consultation. Le projet s'est distingué particulièrement par sa démarche axée sur le partenariat, sa structure intégrée (au Cabinet du Ministre), sa souplesse et la stratégie qui a consisté à suivre ses champions lorsqu'ils ont changé de ministère. L'« opportunisme stratégique » privilégié a par ailleurs été tout à fait impressionnant. Ces caractéristiques, combinées à de saines structures de gestion du risque, expliquent l'efficacité du projet.

4) Questions à examiner

Le projet SMEPol a été fructueux, et il est possible d'en tirer de précieuses leçons pour la mise en oeuvre de projets semblables en Égypte et ailleurs au Moyen-Orient (et dans d'autres régions en développement). Cependant, le projet a surtout influé sur les politiques à l'échelle des ministères plutôt qu'à l'échelle gouvernementale. Le mandat du ministère des Finances se limitant à coordonner les politiques relatives aux MPME, la viabilité du projet est incertaine et dépendra en grande partie de la volonté du gouvernement de mettre en oeuvre la stratégie de compétitivité des MPME.

Les évaluateurs se sont penchés sur les conditions à réunir et sur les éléments que devraient comporter les projets futurs afin d'assurer une influence optimale sur les politiques, ainsi que sur les prochaines étapes possibles en matière d'élaboration de politiques en Égypte, dans la région MOAN, et aussi de façon plus générale.

Conditions nécessaires

- *Besoins* – dans le domaine du développement, mais plus précisément au chapitre de l'élaboration de politiques.
- *Contexte propice à la réforme* – forte demande d'amélioration des politiques.
- *Mandat / autorité* – existence d'un organisme investi du mandat et de l'autorité voulus pour élaborer des politiques.
- *Champions* – présence de personnes clés prêtes à faire avancer la réforme.

Éléments clés

- *Accent explicite sur les politiques* – meilleures possibilités d'exercer une influence sur les politiques. Dans les projets visant à influencer sur les politiques, il est toujours important de prendre en compte les questions relatives à la mise en oeuvre et l'impact final.
- *Démarche axée sur le partenariat* – travailler ensemble à l'élaboration et à la mise en oeuvre du projet. Plus on est près du pouvoir, plus grandes sont les possibilités d'influence sur les politiques – quoique les risques soient également plus grands.
- *Gestion du risque* – il faut créer des structures qui maintiendront le projet dans la « bonne voie ».
- *Opportunisme stratégique* – démarche axée sur l'atteinte d'objectifs à long terme tout en demeurant ouverte aux occasions qui se présentent.

Autres facteurs importants

- ressources appropriées
- approche consultative
- souplesse
- qualité de la recherche

Élaboration de politiques relatives aux MPME en Égypte : suggestions en vue des prochaines étapes

Le cadre juridique et réglementaire dans lequel fonctionnent les MPME est toujours complexe, l'accès au financement est limité, tandis que les coûts liés à l'absence de structures officielles (et les obstacles à leur établissement) demeurent élevés. Les problèmes – et bon nombre de leurs solutions – sont bien connus. Toutefois, le climat politique et le cadre d'établissement des politiques restent incertains. Compte tenu de ces différents éléments, les évaluateurs ont recommandé trois interventions essentielles à tout travail futur en Égypte :

- **à court terme** : le personnel du projet SMEPol (ainsi que le CRDI et l'ACDI) devrait s'assurer que les constatations et la stratégie issues du projet sont intégrées à la stratégie nationale de développement des micro, petites et moyennes entreprises élaborée dans le cadre du Fonds social de développement;
- **à plus long terme** : le CRDI et l'ACDI devraient participer à la mise en œuvre d'éléments de la stratégie de compétitivité relevant de la responsabilité première des ministères concernés; cela vaut particulièrement pour le travail du ministère des Finances dans le domaine de la réforme juridique et réglementaire;
- **données** : le CRDI devrait soutenir la mise en place d'un mécanisme permanent de collecte de données statistiques fiables et à jour sur les questions ayant trait aux politiques clés touchant au secteur des MPME (la collecte pourrait se faire sur une base annuelle ou semestrielle).

Reproduction des projets de développement des MPME au Moyen-Orient et en Afrique du Nord

Le rapport fournit une première évaluation des pays de la région MOAN à deux égards : besoin d'interventions directes ou indirectes au chapitre de l'élaboration de politiques et existence des conditions voulues pour donner lieu à de telles interventions. Les mesures suivantes sont recommandées au CRDI et à l'ACDI :

- Envisager des interventions directes au sujet des politiques relatives aux PME en Jordanie et peut-être également au Soudan.

- Envisager une approche indirecte – fondée sur l'exécution de travaux de recherche et de différentes activités adaptées – pour influencer sur les politiques en Algérie, au Maroc, en Syrie, en Cisjordanie, à Gaza et au Yémen. Les activités pourraient être centrées sur différents aspects selon les pays tout en faisant partie d'un même programme régional d'influence sur les politiques.
- Éviter les activités axées sur l'élaboration de politiques en Turquie et en Irak (car les interventions canadiennes ne comporteraient guère d'avantage comparatif ou de valeur ajoutée) de même qu'au Liban et en Tunisie (car aucun besoin ne s'y fait sentir clairement à ce chapitre actuellement).

Projets visant à influencer directement sur l'élaboration de politiques

Pour avoir des chances de succès raisonnables, un projet visant à influencer directement sur l'élaboration de politiques nécessite la réunion de quatre conditions fondamentales, soit : l'existence d'un contexte propice à la réforme, un besoin au chapitre de l'élaboration de politiques, l'existence d'organismes investis du mandat et de l'autorité voulus et la présence de champions. Lorsque ces quatre conditions coexistent, il devient possible d'adopter une démarche de « partenariat » direct en vue de l'élaboration de politiques. Comme dans le cas du projet SMEPol ou d'autres initiatives semblables, il faudrait privilégier les grands projets d'élaboration de politiques (soutenus par des volets de recherche, de communication et de formation) et une étroite collaboration avec le gouvernement.

Projets visant à influencer indirectement sur les politiques

En l'absence d'une ou de plusieurs des quatre conditions susmentionnées, il convient de recourir à d'autres stratégies. Au lieu d'opter pour un partenariat visant à changer directement les politiques, les intervenants peuvent privilégier un modèle plus limité d'« influence sur les politiques ». Recherche, réseautage, communication et activités destinées à influencer sur les politiques peuvent faire partie des interventions mises de l'avant (pour favoriser la création des contextes « de base » nécessaires à l'élaboration de politiques). Ces interventions seraient généralement d'une envergure moindre que celles visant une influence directe.

Approche nationale ou programme régional ?

Une présence dans le pays et une bonne réputation sont deux éléments particulièrement importants (souvent essentiels) pour mener à bien des projets visant à influencer directement sur l'élaboration de politiques, car ces projets sont davantage fondés sur le partenariat et exigent la capacité de bien gérer le risque. De même, de nombreuses activités d'influence sur les politiques sont plus efficaces lorsqu'elles sont menées de l'intérieur du pays. Les auteurs de l'évaluation ont cependant indiqué que le CRDI pourrait tout de même *gérer* un programme régional (en Algérie, au Maroc, en Syrie, en Cisjordanie, à Gaza et au Yémen) axé sur le secteur privé, et tout particulièrement sur les MPME. Un tel programme, qui viserait l'exercice d'une influence indirecte sur les politiques, fournirait des occasions d'apprentissage sans toutefois comporter les exigences et les risques d'un projet visant l'exercice d'une influence directe.

Ce document est un sommaire du rapport intitulé *Independent Evaluation of the SMEPOL Project: Impact, Lessons and Options for Replication*, présenté par Julius Court et David Osborne en mars 2006. Il est possible de se procurer le rapport auprès de la Section de l'évaluation du CRDI.